

Mobilność urzędnicza w ujęciu teoretycznym

Świetlikowski, Łukasz

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Świetlikowski, Ł. (2016). Mobilność urzędnicza w ujęciu teoretycznym. *Studia z Polityki Publicznej / Public Policy Studies*, 3(2), 153-171. <https://doi.org/10.33119/KSzPP.2016.2.7>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY Lizenz (Namensnennung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY Licence (Attribution). For more Information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

Mobilność urzędnicza w ujęciu teoretycznym

Streszczenie

Autor argumentuje na rzecz tezy, że mobilność urzędnicza – odnosząca się do ścieżek karier urzędników państwowych – jest ściśle związana z polityką utożsamianą nie tylko z walką o władzę (dominujące ujęcie politologiczne), ale również z polityką publiczną. Na tym tle analizuje mobilność zawodową urzędników, uwzględniając procesy polityzacji i profesjonalizacji administracji. Bada związek tego zjawiska z systemami służby cywilnej (zamknięty i otwarty) oraz modelami rządzenia (Weberowska biurokracja, nowe zarządzanie publiczne, współzarządzanie/współrządzenie, w tym dobre rządzenie). Określa rodzaj wpływu mobilności na profesjonalizm urzędników i sprawność państwa. W tym celu rozpatruje także typowe wady i zalety mobilności urzędniczej oraz wpływ, jaki na nią samą wywierają politycy.

Słowa kluczowe: mobilność, polityzacja, profesjonalizacja, służba cywilna, biurokracja Weberowska, nowe zarządzanie publiczne, współzarządzanie

Civil servants' mobility from a theoretical perspective

Abstract

The author argues that the clerical mobility – related to the career paths of civil servants – is closely connected not only to politics understood as the struggle for power (leading political science point of view) but also to public policy. Against this background, he analyzes the occupational mobility of public officials, taking into account the processes of public administration politicization and professionalization. I search for the interrelations between this phenomena, civil service systems (career and position based) and governance models (Weberian bureaucracy, new public management, governance / good governance). He defines the type of the influence of mobility on the civil servants' professionalism and state agility. For this purpose, the author also examines the typical advantages and disadvantages of clerical mobility as well as the influence the politicians exert on it.

Keywords: mobility, politicization, professionalization, civil service, Weberian bureaucracy, new public management, governance

Mobilność zawodową definiuje się jako wzory zmian kadrowych w ramach organizacji i pomiędzy organizacjami¹. Na potrzeby tego artykułu przyjęto, że mobilność w ujęciu pionowym to awans na wyższe stanowisko bądź przejście na niższe, w tym także w wyniku degradacji. W aspekcie poziomym mobilność jest natomiast zmianą stanowiska pracy z zachowaniem tego samego szczebla w hierarchii urzędniczej. Mobilność zawodowa może być również rozumiana w ujęciu funkcjonalnym i geograficznym. Ujęcie funkcjonalne wskazuje na zmianę pełnionej funkcji (zakresu obowiązków), natomiast geograficzne na fizyczne miejsce jej wykonywania.

Warto zauważyć, że badania w tym obszarze stosunkowo rzadko są podejmowane przez przedstawicieli nauk politycznych czy nauki o politykach publicznych. Dominują opracowania przyjmujące perspektywę badawczą nauk o zarządzaniu, nauk prawnych czy psychologii. Tymczasem istnieje ścisły związek tego tematu z polityką. Mobilność urzędnicza odnosi się bowiem do polityki rozumianej jako *politics*, *public policy*, a także *polity*. Związek z *politics* odnosi się do polityki rozumianej m.in. jako walka o władzę. W tym znaczeniu ingerowanie polityków w politykę zatrudnienia jest jednym ze sposobów zdobywania, utrzymywania lub zwiększania politycznej kontroli (władzy) nad administracją. Nie można zapominać, że relacje władzy zachodzą również pomiędzy samymi urzędnikami, np. na linii pracodawca rządowy/przełożony – pracownik².

Zjawisko mobilności ma jednocześnie związek z polityką utożsamianą z polityką publiczną (*policy*). Po pierwsze, urzędnicy, zmieniając zakres zadań, miejsce pracy, stają się bardziej profesjonalni, wszechstronni, innowacyjni, szybciej przystosowują się do nowych warunków działania. Po drugie, obowiązkowa rotacja na stanowiskach zagrożonych korupcją pozwala na ograniczenie zachowań nieetycznych – eliminuje to ryzyko zawłaszczenia stanowisk przez osoby zbyt długo je zajmujące.

Po trzecie, dzięki rozwiązaniom dotyczącym mobilności (zwłaszcza poziomej), rząd ma możliwość optymalnej alokacji zasobów ludzkich, tj. szybkiego przeniesienia urzędników tam, gdzie są w danym momencie najbardziej potrzebni. Jest to szczególnie ważne w wypadku pojawiających się coraz częściej nowych, niespodziewanych wyzwań.

Po czwarte, urzędnicy, zmieniając stanowiska pracy, zyskują również szerszą perspektywę patrzenia na sprawy publiczne. Przestają myśleć wąskimi kategoriami własnego departamentu, urzędu czy działu administracji, w którym są zatrudnieni. Zaczynają myśleć kategoriami państwa jako całości. Przeciwdziała to poważnej

¹ Niniejszy artykuł odwołuje się do dorobku teoretycznego zawartego w pracy doktorskiej autora pt. *Mobilność urzędnicza w polskiej służbie cywilnej jako problem polityki administracyjnej*, obronionej w 2015 r.

² Por. K. Szczerski, *Porządki biurokratyczne*, Wydawnictwo Księgarnia Akademicka, Kraków 2004.

dysfunkcji sfery publicznej, jaką jest resortowość administracji, tj. sytuacji, w której urzędy – w najlepszym wypadku – nie współpracują ze sobą lub – w najgorszym – jawnie ze sobą rywalizują.

Wreszcie, artykuł odnosi się do polityki rozumianej jako *polity*. W tym kontekście mobilność z jednej strony jest zjawiskiem zachodzącym w pewnych ramach instytucjonalno-prawnych – z drugiej – zależnym od czynników nieformalnych, takich jak chociażby styl rządzenia³.

Związek mobilności z powyższymi sposobami rozumienia polityki jest głównym uzasadnieniem opracowania niniejszego artykułu. Jego celem jest przeanalizowanie mobilności urzędniczej w modelowym ujęciu, a więc przedstawienie jej jako zjawiska istniejącego w pewnych teoretycznych ramach. W związku z tym, w artykule podjęto próbę odpowiedzi na następujące pytania badawcze: Czym jest mobilność urzędnika? Jaki jest jej związek z profesjonalizmem? Jaki jest związek między mobilnością zawodową a biurokratycznymi (Weberowska biurokracja) i postbiurokratycznymi modelami zarządzania państwem (nowe zarządzanie publiczne oraz współrządzenie)? W jakim stopniu modele służby cywilnej odnoszą się do kwestii urzędniczych karier? Jakie są wymiary wpływu politycznego na kariery urzędnicze? Jakie są typowe wady i zalety mobilności urzędniczej?

Analiza mobilności urzędniczej odnosi się przede wszystkim do służby cywilnej. Na potrzeby tego artykułu przyjęto definicję zaproponowaną przez J. Gąciarza, zgodnie z którą służba cywilna „w znaczeniu czynnościowym oznacza reguły zatrudniania i zarządzania kadrami administracji, które gwarantują ich wysokie kwalifikacje i sprawne wykonywanie zadań publicznych przez państwo niezależnie od zmienności politycznego zwierzchnictwa nad administracją”.

Czym jest urzędnicza mobilność?

Ogólna definicja mobilności zawodowej mówi, iż są to „wzory zmian w ramach organizacji i pomiędzy organizacjami dokonujące się w ciągu życia zawodowego”⁴. Według innej, stosowanej przez OECD w obszarze zarządzania publicznego, „mobilność urzędnicza obejmuje: wewnętrzne ruchy kadrowe pomiędzy ministerstwami/agenjami na poziomie państwowym (włączając zmiany lateralne, obejmowanie niższych

³ M. Karwat, J. Ziółkowski, *Leksykon pojęć politycznych*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2013, s. 246.

⁴ Ng et al. (2007), *Determinants of Job Mobility: A Theoretical Integration and Extension*, „Journal of Occupational and Organisational Psychology” 2007, No. 80, s. 363–386, cyt. za: *Estonia. Towards A Single Government Approach*, OECD, Paris 2011, s. 153.

stanowisk, powołania i awanse); ruchy kadrowe pomiędzy administracją państwową i administracją niższych szczebli oraz ruch kadr w kierunku sektora prywatnego⁵.

Mobilność zawodowa w służbie cywilnej może być zatem rozumiana w ujęciu pionowym (wertykalnym) lub poziomym (horyzontalnym), ale też funkcjonalnym czy geograficznym. Mobilność pionowa to awans na wyższe stanowisko bądź przejście na niższą pozycję zawodową.

W aspekcie poziomym mobilność jest natomiast zmianą stanowiska pracy z zachowaniem tego samego poziomu w hierarchii urzędniczej. Może następować np. w ramach komórki organizacyjnej urzędu (przejście z wydziału do wydziału), w ramach urzędu (przejście do innego departamentu) lub między urzędami (przejście z ministerstwa do ministerstwa). Mobilność pozioma obejmuje także ruchy kadrowe pomiędzy częściami sektora publicznego oraz między sektorem publicznym a prywatnym.

Ujęcie funkcjonalne wskazuje z kolei na zmianę pełnionej funkcji (zakresu obowiązków), natomiast geograficzne – na fizyczną zmianę miejsca jej wykonywania.

Tak rozumiana mobilność jest aspektem zasady profesjonalizmu (zawodowości) administracji. Zasada ta oparta jest bowiem na dwóch podstawowych założeniach. Po pierwsze, oznacza ona, że praca dla państwa jest dla urzędnika podstawowym źródłem dochodu, zawodem, w ramach którego może budować swoją karierę. Po drugie, oznacza, że urzędnik posiada niezbędną wiedzę, kwalifikacje i umiejętności, które pozwalają mu na wykonywanie zadań w sposób kompetentny.

Powyższe rozumienie profesjonalizmu, zakładające stałe związanie się urzędnika z administracją publiczną, zdaniem M. Kuleszy i M. Niziołek wiąże się z koniecznością spełnienia dwóch warunków. Po pierwsze, konieczne jest, aby urzędnik mógł się doskonalić – podnosić swoje kwalifikacje, poszerzać wiedzę. Po drugie, należy stworzyć „prawne warunki do łatwego przepływu między urzędami w ramach korpusu, pozwalające na zdobywanie doświadczenia na różnych stanowiskach i w różnych działach administracji”⁶.

Jednocześnie, nieumiejętne zarządzanie karierą może doprowadzić do obniżenia standardów pracy danego urzędnika.

Mobilność urzędnicza a modele zarządzania państwem

Analizując mobilność urzędniczą, nie można nie ustosunkować się do głównych koncepcji zarządzania państwem, które są punktem odniesienia dla dyskusji na temat

⁵ *Estonia. Towards...*, op.cit., s. 153.

⁶ M. Kulesza, M. Niziołek, *Etyka służby publicznej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 160–161.

administracji publicznej – koncepcji biurokracji M. Webera, nowego zarządzania publicznego czy zarządzania publicznego/współzarządzania (*governance*).

Biurokracja w modelu M. Webera jest idealnym typem władzy opartej na racjonalności⁷. Źródłem legitymacji tej władzy jest przekonanie o legalności ustalonego porządku i decyzji wydawanych przez przedstawicieli tego porządku. Sam model biurokracji M. Webera opiera się na zasadach:

- depersonalizacji, zgodnie z którą źródłem władzy urzędnika są jego uprawnienia nadane przez państwo: obywatel podporządkowuje się urzędnikowi jako reprezentantowi państwa, a nie jako osobie prywatnej,
- hierarchiczności, zgodnie z którą urzędnik musi podporządkować się decyzji przełożonego, lecz zachowuje prawo do odwołania się od niej,
- specjalizacji, zgodnie z którą następuje podział zadań, określenie właściwości rzeczowej. Urzędnicy mają jasno określone kompetencje, w tym uprawnienia władcze czy nadzorcze. Zasada ta pozwala twierdzić, że urzędnik w modelu Weberowskim jest raczej specjalistą niż generalistą,
- legalizmu, zgodnie z którą administracja działa na podstawie i w granicach prawa⁸.

Najważniejszą jednak, z punktu widzenia tego artykułu, jest zasada profesjonalizmu, odnosząca się wprost do mobilności urzędniczej. Zgodnie z nią urzędnicy⁹:

- są rekrutowani na podstawie kryteriów merytorycznych. Potwierdzeniem posiadania kwalifikacji zawodowych są zdane egzaminy potwierdzone dyplomem,
- są zatrudniani na podstawie mianowania, a nie swobodnego wyboru. Funkcją mianowania jest ochrona bezstronności urzędnika,
- mają wolność osobistą, co oznacza, że podlegają władzy wyłącznie w zakresie ustanowionym przez prawo,
- zajmują określone miejsce w hierarchii urzędniczej,
- mają perspektywy awansu. Jego kryteriami są staż pracy lub osiągnięcia w pracy zawodowej. Liczy się także ocena przełożonego,
- otrzymują stałe, godne wynagrodzenie. Jest ono uzależnione przede wszystkim od zajmowanego w hierarchii urzędniczej stanowiska i zakresu odpowiedzialności,
- mają zagwarantowaną stabilność zatrudnienia i co do zasady prawo do emerytury. Stabilność zatrudnienia łączy się z posiadaniem wysokich kwalifikacji i bezstronnością. Ich zwolnienie może nastąpić tylko w określonych wypadkach lub na własną prośbę,
- podlegają kontroli i dyscyplinie,

⁷ M. Weber, *Gospodarka i społeczeństwo: zarys socjologii rozumiejącej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 160–161.

⁸ Ibidem, s. 161–163.

⁹ Ibidem, s. 163–166.

- traktują pracę w administracji jako główne zajęcie i źródło dochodu – w tym sensie są zawodowymi urzędnikami (uznając, że profesjonalizm to także pewien status).

Jedną z najważniejszych zalet biurokracji M. Webera był profesjonalizm kadry oparty na fachowej wiedzy. Przy czym wiedza ta była rozumiana także jako źródło władzy¹⁰. Z punktu widzenia mobilności urzędniczej najważniejszą cechą modelu było wprowadzenie obiektywnych kryteriów dotyczących nawiązania, trwania, zmiany i zakończenia stosunku pracy. Określono zasady przeprowadzania naboru, przyznawania awansów czy ustalania wynagrodzeń¹¹. Eliminowało to arbitralność polityki kadrowej, a tym samym wzmacniało neutralność polityczną urzędników.

Zupełnie inną perspektywę przyjęto w koncepcji nowego zarządzania publicznego (*new public management*, NPM). Ideologiczną podstawą nowego zarządzania publicznego był neoliberalizm. Zgodnie z zasadami tej doktryny państwo ma ograniczyć swoją działalność do niezbędnego minimum. Jego rola sprowadza się głównie do zapewnienia bezpieczeństwa i przestrzegania umów. W pozostałych obszarach aktywności państwa dominuje zasada efektywności ekonomicznej. Podobnie jak sektor prywatny, sektor publiczny ma się kierować rachunkiem kosztów i korzyści.

Opisane powyżej i wprowadzone w życie ogólne założenia w sposób bezpośredni wpłynęły także na urzędnicze kariery. Generalną zmianą była decentralizacja i uelastycznienie polityki kadrowej. Prawo publiczne regulujące status urzędnika zaczęło być zastępowane przez prawo prywatne. Do administracji zaczęto wprowadzać rozwiązania biznesowe.

W wyniku reform inspirowanych nowym zarządzaniem publicznym zmieniły się kryteria i możliwości awansu. Po pierwsze, w coraz większym stopniu o awansach stanowiskowych i finansowych zaczęły decydować wyniki osiągane przez urzędników. Jednocześnie malało znaczenie zasady starszeństwa. Było to spowodowane naciskiem kładzionym przez zwolenników koncepcji NPM na skuteczność i efektywność działań. Ten sposób myślenia doprowadził do wprowadzenia – na poziomie technicznym – ocen pracowniczych. Urzędnicy zaczęli być cyklicznie oceniani na podstawie ustalonych kryteriów. Wyniki tej oceny zaczęły decydować o dalszej karierze – w generalnym ujęciu pozytywna ocena oznaczała awans, negatywna – degradację lub zwolnienie. W połączeniu z odejściem od zasady publicznoprawnego statusu zatrudnienia oznaczało to osłabienie stabilności zawodowej urzędników służby cywilnej. Kariera urzędnika stała się mniej przewidywalna.

¹⁰ Ibidem, s. 166–167.

¹¹ J. Itrich-Drabarek, *Uwarunkowania, standardy i kierunki zmian funkcjonowania służby cywilnej w Polsce na tle europejskim*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2010, s. 41.

Po drugie, ograniczono możliwości awansu na wyższe stanowiska w służbie cywilnej. W modelu Weberowskim stanowiska te były dostępne wyłącznie dla urzędników służby cywilnej. Zgodnie z nim, urzędnicy byli zatrudniani na najniższe stanowiska i z biegiem lat stopniowo awansowali na coraz wyższe. W modelu NPM odrzucono tę zasadę. Zaczęto organizować konkursy na wyższe stanowiska otwarte dla menedżerów z sektora prywatnego. Jednocześnie należy zauważyć, że ograniczeniu mobilności pionowej towarzyszyło zwiększenie możliwości mobilności poziomej między sektorem publicznym a prywatnym. Wydaje się, że wynikało to po części z założenia, że administracja powinna uczyć się od organizacji biznesowych.

Mimo swej deklarowanej apolityczności, NPM zmienił typ relacji pomiędzy polityką a służbą cywilną. Z jednej strony, osłabił służbę cywilną poprzez częściowe odebranie urzędnikom ich publicznoprawnego statusu zatrudnienia. Równolegle nastąpił proces erozji etosu służby cywilnej. Ingerencja polityczna stała się przez to łatwiejsza. Po drugie, upolityczniła się rola menedżera. W NPM nie tylko realizuje on politykę publiczną, ale również bierze udział w jej projektowaniu. Współpraca z politykami zacieśnia się. Dodatkowo, zmienia się odpowiedzialność menedżera. Nie jest on odpowiedzialny tylko przed ministrem, ale także przed opinią publiczną¹².

Oddziaływanie NPM na administrację zaczęło słabnąć pod koniec XX w. Neo-liberalizm – ideologiczna podstawa tej koncepcji – był coraz częściej krytykowany. Jednocześnie coraz więcej wpływów zdobywał postmodernizm, kwestionujący uniwersalność jakichkolwiek teorii. Zaczęto także zauważać, że NPM w zbyt dużym stopniu koncentruje się na wynikach. Zwracano również uwagę, że sektor publiczny różni się jednak od sektora prywatnego, co podważało zasadność bezrefleksyjnego przenoszenia do administracji rozwiązań biznesowych¹³. W ten sposób NPM zaczął być zastępowany przez koncepcję współrządzenia (*governance*). OECD rozumie to pojęcie jako wykonywanie władzy – politycznej, ekonomicznej i administracyjnej¹⁴.

Równolegle funkcjonuje pojęcie dobrego rządzenia (*good governance*). Jeśli chodzi o różnicę między nimi, wydaje się, że koncepcja dobrego rządzenia w przeciwieństwie do koncepcji *governance* ma walor normatywny, określa cechy/kryteria, których istnienie decyduje o tym, czy to rządzenie jest dobre, czy też złe.

Różnice między rządzeniem a dobrym rządzeniem widać wyraźnie na przykładzie dwóch definicji Banku Światowego. Instytucja ta przyjmuje, że rządzenie to tradycje

¹² S. Mazur, *Od tradycyjnej administracji do zarządzania publicznego*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie” 2002, nr 598, s. 26–27.

¹³ H. Izdebski, *Kierunki rozwoju zarządzania publicznego w Europie*, w: H. Izdebski, H. Machińska, *W poszukiwaniu dobrej administracji*, Wydawnictwo Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2008, s. 18–19.

¹⁴ *Government at a Glance 2013*, OECD, Paris 2013, s. 192.

i instytucje, poprzez które w państwie sprawowana jest władza¹⁵. Jednocześnie eksperci banku zaproponowali zestaw wskaźników służących ocenie sześciu następujących aspektów dobrego rządzenia:

- głoś i rozliczalność,
- polityczna stabilność i brak przemocy,
- efektywność rządu,
- jakość regulacyjna,
- rządy prawa,
- kontrola korupcji.

Warto przy tym zwrócić uwagę na aspekty: efektywność rządu i kontrola korupcji. Efektywność rządu eksperci Banku Światowego oceniają, biorąc pod uwagę kilka elementów. Pierwszym jest jakość usług publicznych. Drugim jakość służby cywilnej i stopień jej niezależności od nacisków politycznych. Trzecim elementem jest jakość projektowania i wykonywania polityki publicznej oraz zaangażowanie rządu na jej rzecz. Co do kontroli korupcji ocena dotyczy stopnia, w jakim władza publiczna jest wykorzystywana do celów prywatnych oraz stopnia zawłaszczania państwa przez elity i osoby kierujące się partykularnymi interesami¹⁶.

W jaki sposób wskaźniki te odnoszą się do mobilności urzędniczej? Po pierwsze, wskaźnik efektywność rządu dotyczy m.in. stopnia polityzacji służby cywilnej. Z tego punktu widzenia nadmierna ingerencja polityczna w sprawy kadrowe jest cechą złego rządzenia. Złym rządzeniem jest również formułowanie polityki wobec administracji opartej nie na wiedzy i faktach, lecz na politycznej kalkulacji. Po drugie, Bank Światowy w ramach wskaźnika: kontrola korupcji zwraca uwagę na sferę uczciwości w sektorze publicznym. Z tej perspektywy obowiązkowa rotacja na stanowiskach zagrożonych korupcją, wyznaczenie maksymalnego czasu zajmowania wyższego stanowiska są narzędziami, które zapobiegają zawłaszczeniu urzędu.

Warto dodać, że koncepcja dobrego rządzenia zakłada także zdolność rządu do działania w zmieniających się warunkach¹⁷. W tym kontekście znaczenia nabiera kwestia mobilności poziomej i możliwości szybkiej alokacji zasobów ludzkich. Rząd w razie potrzeby powinien mieć możliwość skierowania urzędników tam, gdzie są najbardziej w danej chwili potrzebni.

Wszystkie trzy koncepcje odnoszą się zatem – w różnym stopniu – do kwestii mobilności urzędniczej. Podsumowanie wybranych aspektów przedstawia tabela 1.

¹⁵ <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#faq-1>, dostęp 10.03.2015.

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ H. Izdebski, op.cit., s. 20.

Tabela 1. Mobilność urzędnicza w koncepcjach zarządzania administracją publiczną

| Aspekty | Model biurokratyczny | NPM | Governance |
|------------------------------|---|---|--|
| Podstawa zatrudnienia | Mianowanie | Umowa o pracę na czas nieokreślony | Umowa o pracę, umowy zadaniowe, czasowe |
| Postrzeganie roli pracownika | Urzędnik służby cywilnej | Pracownik publiczny, menedżer | Pracownik publiczny, koordynator |
| System awansów | Duże możliwości awansu stanowiskowego, ograniczona mobilność pozioma, awans zależy przede wszystkim od stażu pracy, doświadczenia | Brak ustalonego systemu awansowego, duże możliwości awansu poziomego, mobilność między sektorem publicznym a prywatnym, awans zależy głównie od wyników w pracy | Podobnie jak w NPM, z mniejszym naciskiem na rolę efektów |
| Hierarchia stanowisk | Smukłe struktury organizacyjne budowane sektorowo, duża liczba szczebli hierarchii | Splaszczone struktury organizacyjne budowane sektorowo i zadaniowo, mniejsza liczba szczebli hierarchii | Struktury płaskie, sieciowe |
| System wynagrodzeń | Wynagrodzenie zależne od stażu pracy | Wynagrodzenie w większym stopniu zależne od wyników pracy | Odejście od płacy zależnej od wyników (<i>performance-related pay</i>) |

Źródło: opracowanie własne na podstawie Ch. Hood, *A Public Administration for All Seasons?*, "Public Administration" 1991, No. 69(1), s. 4–5; K. Olejniczak, *Ku diagnozie polskiej administracji rządowej. Kontekst, potrzeby informacyjne, perspektywy*, „Zarządzanie Publiczne” 2009, nr 1(7), s. 91–92; G. Rydlewski, *Rządzenie w świecie megazmian*, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2009, s. 141–142; M. Weber, *Gospodarka i społeczeństwo: zarys socjologii rozumiejącej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 160–161.

Modele służby cywilnej

Koncepcjom zarządzania państwem odpowiadają modele służby cywilnej. W państwach demokratycznych wyróżnia się następujące¹⁸:

- zamknięty (zwany też modelem kariery, awansowym lub napoleońskim), regulowany przez prawo publiczne, w którym podstawą stosunku pracy jest mianowanie – akt administracyjny wyrażający wolę zatrudnienia pracownika przez państwo,
- otwarty (zwany też modelem stanowisk, pozycyjnym, menedżerskim), regulowany przez prawo pracy, w którym podstawą stosunku pracy jest umowa o pracę na czas nieokreślony,
- mieszany (hybrydowy), łączący elementy dwóch powyższych. Przykładem tego modelu jest Polska i Malta.

Jak nietrudno zauważyć, model zamknięty odwołuje się do koncepcji administracji Weberowskiej, natomiast otwarty do dwóch pozostałych (w szczególności do nowego zarządzania publicznego). Pierwszy zakłada, że urzędnik jest związany

¹⁸ J. Itrich-Drabarek, *Uwarunkowania, standardy...* op.cit., s. 49–54.

z administracją przez całe zawodowe życie¹⁹. Podstawą jego stosunku pracy jest mianowanie, dające w praktyce dożywotnią gwarancję zatrudnienia. Pracodawcą nie jest konkretny urząd, ale państwo jako takie (Skarb Państwa)²⁰. Rekrutacja odbywa się do danego korpusu służby cywilnej, a więc nie dotyczy konkretnego stanowiska.

Warunkiem wstępnym udziału w niej jest posiadanie konkretnego, formalnego wykształcenia, potwierdzonego przez odpowiednie certyfikaty czy świadectwa. Technika rekrutacji jest egzamin, w trakcie którego sprawdzane są ogólne predyspozycje do pracy w służbie cywilnej. Osoby, które kończą rekrutację, z sukcesem zajmują najniższe stanowiska w hierarchii urzędniczej i podlegają obowiązkowej służbie przygotowawczej. Awans na wyższe stanowisko, zgodnie z zasadą starszeństwa, zależy od stażu pracy zdobytego w sektorze publicznym.

Często dodatkowym wymogiem jest obowiązek ukończenia danego szkolenia. W ten sposób zmniejsza się poziom arbitralności przy podejmowaniu decyzji kadrowych. Nie jest przy tym możliwy awans z pominięciem któregoś ze stanowisk na urzędniczej drabinie²¹. Jednocześnie ograniczone są możliwości awansu poziomego – przede wszystkim między korpusami i administracją a sektorem prywatnym²². Co do systemu wynagrodzeń, jest on ściśle powiązany z zajmowanym stanowiskiem. Jako że model zakłada związaną służbę cywilną na całe życie, istnieje specjalny, urzędniczy system emerytalny²³. Model ten do dziś funkcjonuje zarówno we Francji, jak i w Niemczech, a także m.in. w Austrii, Hiszpanii czy Portugalii²⁴.

Drugi model służby cywilnej – otwarty – to przeciwieństwo modelu opisanego wyżej. Jego głównym założeniem jest to, że praca w administracji publicznej nie różni się od pracy w innych sektorach gospodarki²⁵. Podstawą stosunku pracy jest zatem umowa o pracę, a status zatrudnienia reguluje nie prawo publiczne, lecz prawo prywatne (prawo pracy). System zarządzania kadrami charakteryzuje się wysokim stopniem decentralizacji. Rekrutacja odbywa się na konkretne stanowisko bez ograniczeń, jeśli chodzi o jego miejsce w hierarchii. Może to zatem być np. stanowisko wyższe, dyrektorskie. Największe znaczenie w procesie rekrutacji ma nie staż pracy, ale doświadczenie zawodowe, kompetencje kandydata. Sam proces nie ma charakteru sformalizowanego, tak jak w wypadku modelu kariery. Pracownik jest zatrudniany

¹⁹ Ibidem, s. 48.

²⁰ M. Kulesza, M. Niziołek, op.cit., s. 90.

²¹ J. Itrich-Drabarek, *Służba cywilna w Europie Środkowo-Wschodniej. Implementacja norm, procedur i wartości europejskiej służby cywilnej*, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2013, s. 20.

²² D. Bossaert, Ch. Demmke, *Służba cywilna w państwach akcesyjnych. Tendencje i wpływ procesów integracyjnych*, Wydawnictwo Instytutu Europejskiego w Łodzi, Łódź 2003, s. 33.

²³ Ibidem, s. 27.

²⁴ J. Itrich-Drabarek, *Uwarunkowania, standardy...* op.cit., s. 23–24 i 50.

²⁵ M. Kulesza, M. Niziołek, op.cit., s. 91.

przez dany urząd²⁶. System awansów stanowiskowych nie jest określony. Generalnie, uzyskanie takiego awansu wiąże się z koniecznością udziału w otwartej rekrutacji na inne stanowisko pracy, na równi z kandydatami z sektora prywatnego. Brak podziału służby cywilnej na korpusy ułatwia dostęp do wielu stanowisk. Duże są także możliwości związane z mobilnością międzysektorową. Co do systemu wynagrodzeń, jest on zindywidualizowany i zależny przede wszystkim od wyników pracy²⁷. Model ten funkcjonuje w państwach takich jak Wielka Brytania czy Szwecja.

Analiza wyżej opisanych modeli dowodzi, że mają one ścisły związek z mobilnością urzędniczą. Świadczą o tym chociażby kryteria, według których dokonuje się klasyfikacji modeli. W ramach kryterium, które można nazwać planowaniem kariery ocenia się zakres mobilności poziomej i stwierdza występowanie lub brak polityki awansowej. Kryteria odnoszą się również m.in. do wymagań obowiązujących kandydatów w naborach na stanowiska w służbie cywilnej. Nie bez powodu zatem mówi się o modelu kariery i przeciwnym mu modelowi stanowisk.

Rodzaje polityzacji

Jak wskazano powyżej, koncepcje zarządzania państwem i systemy służby cywilnej w odmienny sposób odnoszą się do kwestii upolitycznienia (polityzacji, politycyzacji) administracji. Na podstawie definicji przedstawionych przez M. Karwata można wyróżnić trzy sposoby rozumienia tego pojęcia²⁸. W pierwszym chodzi o zdobycie kontroli nad służbą cywilną ze szkodą dla jej sprawności, oznaczające m.in. łamanie standardów etycznych i zawodowych urzędników (profesjonalizmu, służebności, neutralności politycznej). Jest to zatem szkodliwe przekroczenie akceptowalnych granic demokratycznej kontroli nad służbą cywilną. Drugi sposób ujmuje upolitycznienie jako manifestację siły. Kwestia wymagająca bezstronnej analizy, współpracy politycznej – w tym wypadku (nie) sprawność służby cywilnej – staje się elementem walki o władzę, gry politycznej, argumentem przeciwko danej partii politycznej, rządowi, opozycji. Ważniejsze od faktycznego rozwiązania problemu jest demonstracyjne forsowanie własnego zdania na jego temat. Jednocześnie nie przyjmuje się krytyki, opinie innych są ignorowane, nie ma gotowości do jakiegokolwiek kompromisu. W trzecim rozumieniu upolitycznienie to sytuacja, która swoją ważnością zwraca

²⁶ G. Rydlewski, *Systemy administracji publicznej w państwach członkowskich Unii Europejskiej*, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2007, s. 48.

²⁷ G. Rydlewski, *Polityka i administracja w rządach państw członkowskich Unii Europejskiej*, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2006, s. 171.

²⁸ M. Karwat, J. Ziółkowski, op.cit., s. 356–357.

uwagę polityków, wymaga podjęcia decyzji politycznej. Inaczej mówiąc, staje się politycznie doniosła. W tym kontekście upolitycznienie mogłoby zatem oznaczać zainteresowanie świata polityki danym problemem publicznym, konieczność zbudowania ponadpartyjnego porozumienia w tej sprawie.

Różne ujęcia polityzacji przedstawiają także badacze zachodni. Przykładowo, R. Mulgan wskazuje trzy²⁹:

- upolitycznienie partyjne (*partisan politicisation*) oznaczające zatrudnianie osób o powszechnie wiadomych związkach z członkami danej partii politycznej,
- upolitycznienie związane z polityką publiczną (*policy-related politicization*) oznaczające zatrudnianie osób, których stosunek do danej polityki sektorowej jest powszechnie znany,
- upolitycznienie menedżerskie (*managerial politicization*) oznaczające zastępowanie urzędników służby cywilnej innymi osobami w celu zmanifestowania władzy nowego rządu nad administracją. W tym wypadku wymiana kadrowa nie jest uzasadniana nielojalnością zastanych urzędników czy deficytem kompetencji.

W polityce kadrowej zaś, według B.G. Petersa i J. Pierre'a polityzacja służby cywilnej oznacza „zastąpienie kryteriów merytorycznych politycznymi w zakresie rekrutacji, utrzymania, awansowania, nagradzania i dyscyplinowania” jej członków³⁰. Definicja ta odwołuje się bezpośrednio do spraw kadrowych – ustanowienia, trwania, zmiany i rozwiązania stosunku pracy. Sugeruje ona, że polityzacja jest zjawiskiem jednoznacznie negatywnym, gdyż powoduje, iż decyzje kadrowe przestają być podejmowane na podstawie zasług danego urzędnika. Decydujące są kryteria polityczne, a więc inne niż merytoryczne.

Autorzy tej definicji dokonują jednak dwóch zastrzeżeń. Po pierwsze, zauważają, że każdy system służby cywilnej zakłada pewien stopień polityzacji, który jest powszechnie akceptowalny³¹. Jest to wpływ legalny, wynikający z zasady politycznego zwierzchnictwa nad administracją, zakładający pewien stopień zawodowego przygotowania nominatów.

Drugie zastrzeżenie dotyczy rozumienia „kryteriów politycznych”. B.G. Peters i J. Pierre wskazują, że kryteria polityczne niekoniecznie muszą odnosić się do przynależności partyjnej, lojalności względem politycznego ugrupowania – choć jest to najbardziej oczywiste skojarzenie. Niejednokrotnie chodzi raczej o stosunek

²⁹ R. Mulgan, *Politicising the Australian Public Service?*, „Służby Informacyjne i Badawcze Parlamentu Australii” 1998–1999, nr 3, s. 3–5.

³⁰ B.G. Peters, J. Pierre, *Politicization of the Civil Service: Concepts, Causes, Consequences* w: B.G. Peters, J. Pierre, *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective. The Quest for Control*, Routledge, London/New York 2004, s. 2.

³¹ Ibidem.

urzędników do programu rządu, danej polityki publicznej czy nawet osoby piastującej określone stanowisko. Przykładem jest polityzacja brytyjskiej służby cywilnej w czasach radykalnych reform przeprowadzonych przez premier Margaret Thatcher. Wówczas do administracji przyjmowano najchętniej osoby, które popierały kierunek tych reform. Czynniki takie jak stosunek do Partii Konserwatywnej, członkostwo w niej, miały drugorzędne znaczenie. Zatrudniano przede wszystkim osoby zmotywowane do pracy na rzecz rządu, a więc niekoniecznie partyjne³².

Zalety i wady mobilności urzędniczej

Jakie są zatem w tym kontekście zalety i wady mobilności? Otóż może ona przynieść korzyści dla pracowników, pojedynczych urzędów i całej administracji publicznej.

W odniesieniu do pracowników, mobilność nierozzerwalnie wiąże się z ich rozwojem zawodowym. Hierarchia stanowisk i związany z nią system wynagrodzeń powinny motywować pracowników do podnoszenia swoich kwalifikacji. Na podstawie kwalifikacji i zasług osiągają oni kolejne awanse na coraz wyższe stanowiska. Są im powierzane coraz trudniejsze, coraz bardziej odpowiedzialne zadania. Sekwencja takich awansów tworzy zaś ich zawodową karierę w klasycznym, linearnym rozumieniu. Mobilność pozioma z kolei pozwala im na zdobycie doświadczenia w innych wydziałach, departamentach, urzędach, częściach administracji bez zmiany poziomu w hierarchii. Dzięki temu urzędnicy rozwijają się w wielu kierunkach, stają się bardziej wszechstronni, łatwiej adaptują się do nowych warunków. W ten sposób podnosi się ich poziom profesjonalizmu.

Związek między mobilnością a profesjonalizmem należy także rozpatrywać na tle neutralności politycznej urzędników. Eksperti OECD uznają, że profesjonalizm jest wręcz praktycznym wyrazem neutralności politycznej³³. Z drugiej strony, jak twierdzi J. Itrich-Drabarek, „prawne zagwarantowanie przebiegu kariery zawodowej” jest jednym z mechanizmów chroniących służbę cywilną przed nadmiernym wpływem politycznym³⁴.

Jednocześnie mobilność pozioma zyskuje na znaczeniu w kontekście ewolucji modelu służby cywilnej. Klasyczny model kariery jest zastępowany przez model stanowisk. W modelu kariery, występującym we Francji czy Niemczech, system

³² Ibidem.

³³ A. Matheson i in., *Study on the Political Involvement in Senior Staffing and on the Delineation of Responsibilities between Ministers and Senior Civil Servants*, "OECD Working Papers on Public Governance", 2007, No. 6, s. 5.

³⁴ J. Itrich-Drabarek, *Uwarunkowania, standardy...*, op.cit., s. 218–219.

awansów jest jasno zdefiniowany – urzędnicy są rekrutowani na stanowiska najniższe w danym korpusie i z biegiem lat awansują, zgodnie z zasadą starszeństwa, uzależniając miejsce urzędnika w hierarchii od jego stażu pracy. W modelu otwartym, występującym np. w Wielkiej Brytanii czy Szwecji, ścieżka kariery nie jest określona – urzędnicy są rekrutowani na dane, wakujące stanowisko pracy, bez względu na poziom w hierarchii³⁵. Możliwa jest więc sytuacja, w której szwedzki urzędnik zajmuje przez kilkanaście lat to samo stanowisko – zmienia się jedynie zakres jego obowiązków.

W tym modelu różne są zatem kryteria sukcesu zawodowego. O ile w modelu kariery jest to stanowisko w hierarchii i zarobki, o tyle w modelu stanowisk jest to rodzaj wykonywanej pracy. Ograniczenie możliwości awansu pionowego/stanowiskowego może być rekompensowane przez mobilność poziomą. Co więcej, model stanowisk pozwala także na swobodniejszy przepływ kadr pomiędzy sektorem publicznym a prywatnym. Urzędnicy mogą czasowo wyjść z korpusu urzędniczego, rozwinąć określone umiejętności poza nim i wykorzystać je po powrocie do służby. W ten sposób mobilność pozioma (wewnętrzna i zewnętrzna) może być narzędziem motywacyjnym. W szczególności dlatego, że sama służba cywilna ma w tym zakresie duży potencjał. Różnorodność zadań, jakie wykonuje i liczba urzędów wchodzących w jej skład to elementy, które pozwalają urzędnikom zmieniać zakres i miejsce pracy bez rezygnowania ze swojego statusu.

Ponadto, przeniesienia do innych zadań czy struktur to także antidotum na rutynę. Realizowanie tych samych zadań przez wiele lat może prowadzić bowiem do obniżenia poziomu profesjonalizmu. Zadania są wówczas wykonywane bezrefleksyjnie, w sposób automatyczny. Zmiana środowiska pracy minimalizuje to ryzyko.

Oprócz tego, zmiany miejsc pracy pozwalają zbudować rozległą sieć kontaktów (tzw. *networking*), która z punktu widzenia indywidualnego pracownika ułatwia pracę w administracji. Osobiste kontakty przyspieszają załatwianie spraw, są też cennym i wiarygodnym źródłem informacji.

Ze zwiększonej mobilności urzędniczej korzystają również urzędy – pracownicy, którzy dokonują między nimi transferów, przenoszą najbardziej innowacyjne rozwiązania. Mają bowiem wiedzę dotyczącą tego, jak podobne sprawy są załatwiane w innych urzędach – skuteczniej, efektywniej itd. Co więcej, brak barier dla mobilności umożliwia czasowe oddelegowanie pracowników do urzędu, który nie ma wystarczającego potencjału ludzkiego, aby zrealizować dany projekt. Takie wsparcie oznacza brak konieczności rekrutacji nowych pracowników i zatrudniania ich na umowy czasowe lub cywilnoprawne. To szczególnie ważne obecnie, w czasie, w którym coraz częściej w administracji pracuje się na zasadzie projektowej/zadaniowej.

³⁵ Ibidem, s. 49–52.

Mobilność urzędnicza może również przynieść korzyści w skali makro – całej administracji publicznej czy państwa. Po pierwsze, mobilni pracownicy lepiej rozumieją punkt widzenia innych urzędów, mają szersze spojrzenie na administrację – czują się urzędnikami państwa, a nie tylko urzędu, w którym są zatrudnieni. To element wzmacniający spójność działania administracji publicznej, w której problemem jest silna resortowość, tzn. dominacja interesów branżowych/ministerialnych nad interesem ogólnopaństwowym. Resortowość, inaczej silosowość, objawia się w sytuacjach, w których struktury państwowe w najlepszym wypadku nie współpracują ze sobą, w najgorszym – jawnie ze sobą rywalizują. Ta dysfunkcja może występować na wielu poziomach – między:

- częściami sektora publicznego (np. administracją rządową a samorządową),
- częściami tej samej administracji (np. centralną a terenową administracją rządową),
- urzędami (np. ministerstwami),
- komórkami organizacyjnymi danego urzędu (np. departamentami),
- częściami tej samej komórki organizacyjnej (np. pionami czy wydziałami tego samego departamentu).

Dzisiejszą odpowiedzią na to zjawisko jest promowana przez OECD koncepcja administracji jako całości (*whole-of-government approach*). Wynika ona z chęci zapewnienia pionowej i poziomej koordynacji działań publicznych. Dzięki jej realizacji zwiększa się poziom spójności polityki publicznej, innowacyjności, efektywności wykorzystania dostępnych zasobów. Pojawia się efekt synergii. Koncepcja ta zakłada zgodną współpracę organizacji publicznych niezależnie od ich typu, zakresu kompetencji i poziomu, na którym działają. Celem tej współpracy ma być realizacja zamierzeń rządu poprzez zintegrowane, spójne zarządzanie sprawami publicznymi. Koncepcja ta odnosi się do wszystkich etapów cyklu polityki publicznej – od projektowania do wdrażania, formalnych i nieformalnych metod działania administracji, jak również jej kadr³⁶. To podejście nakazuje całościowe patrzeć na administrację, bez dzielenia jej na poziomy czy części.

Mobilność urzędnicza ma podstawowe znaczenie w realizacji tej koncepcji. Zdaniem ekspertów OECD „urzędnicy, którzy wykonują różne obowiązki, zmieniają zakres odpowiedzialności, zakres zadań oraz środowisko pracy są bardziej skłonni do myślenia wychodzącego poza wykonywaną tu i teraz pracę”³⁷. W większym stopniu doceniają także pracę innych urzędów, które razem tworzą administrację³⁸.

³⁶ Estonia. *Towards...*, op.cit., s. 116.

³⁷ Ibidem, s. 34.

³⁸ Ibidem.

Wędrowanie urzędników w ramach organizacji publicznej lub między takimi organizacjami zwiększa zdolność państwa do uczenia się. Wspomniana wyżej resortowość powoduje, że urzędnicy doskonalą, uczą się w ramach wąskich specjalizacji, zamknięci w swoich wydziałach czy departamentach. W ten sposób gromadzona przez nich wiedza nie jest dostępna dla innych części organizacji czy szerzej administracji. W efekcie, gdy z niej odchodzą, wiedzę zabierają ze sobą³⁹. Jest to szczególnie niekorzystne przy bezpowrotnych odejściach do sektorów innych niż publiczny. Mobilni pracownicy natomiast dzielą się tą wiedzą.

W skali administracji mobilność pozwala również na zapobieganie korupcji. Obowiązkowa rotacja urzędników zajmujących się wrażliwymi etycznie usługami, takimi jak wydawanie pozwoleń, koncesji, udzielanie zamówień publicznych, dotacji etc., jest mechanizmem antykorupcyjnym. Nie występuje wówczas sytuacja, w której urzędnicy zajmują takie stanowiska pracy latami – wówczas ryzyko ich zawłaszczenia staje się o wiele mniejsze.

Jednakże, zwiększenie mobilności urzędniczej bez spełnienia pewnych warunków nie oznacza, że administracja będzie działała sprawniej. Co więcej, wydaje się, że takie bezrefleksyjne działanie może przynieść więcej szkody niż pożytku.

Pierwszym potencjalnym ryzykiem jest ryzyko utraty pamięci instytucjonalnej. Urzędnicy z dużym stażem pracy w danym urzędzie przechowują w sobie wiedzę o sposobach jego działania. Wiedzą, jak poszczególne sprawy były załatwiane, kto za nie odpowiadał, pamiętają popełnione błędy, źródła sukcesów. Dzielenie się tą wiedzą ułatwia pracę innym urzędnikom, jest też cenne dla nowych ministrów, szczególnie w pierwszym etapie po zmianie rządu. Dzięki pamięci instytucjonalnej urzędnicy nie popełniają tych samych błędów, znają tryb procedowania nietypowych spraw, wykorzystują zdobyte doświadczenia, aby ulepszyć nowe działania. Jak zauważa J. Itrich-Drabarek, skutkiem utraty pamięci instytucjonalnej jest „powstanie »efektu wyważonych drzwi«, czyli cykliczna nauka procedur i mechanizmów obowiązujących w danej instytucji przez osoby nowo przyjęte do pracy, co ma niekorzystny wpływ na jakość, efektywność i koszty pracy”⁴⁰. Narzędziem, które może utrwalić pamięć instytucjonalną jest zarządzanie wiedzą.

Zagrożenia związane z mobilnością mogą również wystąpić w sferze etyki. Eksperci wskazują, że istnieje np. potencjalne ryzyko wystąpienia konfliktu interesów w sytuacji, w której nie uregulowano przepływu kadr między służbą cywilną a sektorem prywatnym/porządowym. Formą takiego konfliktu może być zjawisko tzw. drzwi obrotowych (*revolving doors*), związane ze zmianami kadrowymi na kluczowych

³⁹ K. Olejniczak i in., *Polskie ministerstwa jako organizacje uczące się*, Euroreg, Warszawa 2009, s. 51.

⁴⁰ J. Itrich-Drabarek, *Uwarunkowania, standardy...*, op.cit., s. 53.

stanowiskach państwowych. Zjawisko to występuje najczęściej w czterech sytuacjach, gdy⁴¹:

- menedżerowie firm prywatnych zajmują ważne stanowiska w administracji/agencjach regulacyjnych – wówczas powstaje ryzyko faworyzowania biznesu w procesie projektowania polityki publicznej/egzekwowania prawa,
- urzędnicy publiczni zajmują lukratywne stanowiska w sektorze prywatnym – wówczas powstaje ryzyko, że urzędnicy ci, korzystając ze swojego doświadczenia i kontaktów zdobytych w administracji, w sposób nieetyczny będą wspierali swoich nowych pracodawców,
- lobbyści z firm konsultingowych, think-tanków zajmują doradcze lub urzędnicze stanowiska w administracji,
- byli urzędnicy przechodzą do organizacji rzeczniczych.

Jednym ze sposobów minimalizacji konfliktu interesów jest zatem stworzenie skutecznej polityki personalnej oraz antykorupcyjnej, uwzględniającej np. okresy karencji, tj. określony czasowo zakaz pracy byłych urzędników na rzecz podmiotów, z którymi wcześniej współpracowali.

Z przeprowadzonej analizy wynika, że mobilność urzędnicza jest ważnym i wielowymiarowym zagadnieniem polityki, rozumianej zarówno jako *politics*, jak i *public policy*. W odniesieniu do *politics*, wpływ polityków na politykę kadrową, w tym awansową – niezależnie od jego prawnego lub pozaprawnego charakteru – jest jednym ze sposobów kontrolowania biurokracji. Relacje dotyczące władzy zachodzą także między samymi urzędnikami.

Związek z polityką publiczną ma podobnie dwojaki charakter. Z jednej strony, mobilność – wpływając na profesjonalizm urzędniczy – jest czynnikiem współdecydującym o jakości wykonywania zadań publicznych. Jest to związek z polityką sektorową dotyczącą edukacji, zdrowia, spraw społecznych itd. Z drugiej strony, ważność tego zagadnienia wymaga odniesienia się do niego przy formułowaniu polityki publicznej rozumianej jako polityka wobec administracji⁴². Podmioty decydujące o funkcjonowaniu służby cywilnej powinny więc określić możliwości realizacji urzędniczych karier, mając na względzie sprawność jej działania.

⁴¹ *Revolving Doors, Accountability and Transparency – Emerging Regulatory Concerns and Policy Solutions in the Financial Crisis*, OECD, Paris 2009, s. 9.

⁴² Jest to „polityka kształtowania administracji publicznej, jej struktury, a także podstaw i głównych kierunków funkcjonowania”, J. Jeżewski, *Polityka administracyjna. Zagadnienia ogólne*, w: *Administracja publiczna*, red. A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, Kolonia Limited 2003, s. 316.

Bibliografia

- Bossaert D., Demmke Ch., *Służba cywilna w państwach akcesyjnych. Tendencje i wpływ procesów integracyjnych*, Wydawnictwo Instytutu Europejskiego w Łodzi, Łódź 2003.
- Estonia. *Towards a Single Government Approach*, OECD, Paris 2011.
- Government at a Glance 2013*, OECD, Paris 2013.
- Hood Ch., *A Public Administration for All Seasons?*, "Public Administration" 1991, No. 69(1).
- Itrich-Drabarek J., *Służba cywilna w Europie Środkowo-Wschodniej. Implementacja norm, procedur i wartości europejskiej służby cywilnej*, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2013.
- Itrich-Drabarek J., *Uwarunkowania, standardy i kierunki zmian funkcjonowania służby cywilnej w Polsce na tle europejskim*, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2010.
- Izdebski H., *Kierunki rozwoju zarządzania publicznego w Europie*, w: H. Izdebski, H. Machińska, *W poszukiwaniu dobrej administracji*, Wydawnictwo Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2008.
- Jeżewski J., *Polityka administracyjna. Zagadnienia ogólne*, w: *Administracja publiczna*, red. A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, Kolonia Limited 2003.
- Karwat M., Ziółkowski J., *Leksykon pojęć politycznych*, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2013.
- Kulesza M., Niziołek M., *Etyka służby publicznej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
- Matheson A. i in., *Study on the Political Involvement in Senior Staffing and on the Delineation of Responsibilities between Ministers and Senior Civil Servants*, "OECD Working Papers on Public Governance" 2007, No. 6.
- Mazur S., *Od tradycyjnej administracji do zarządzania publicznego*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie” 2002, nr 598.
- Mulgan R., *Politicising the Australian Public Service?*, „Służby Informacyjne i Badawcze Parlamentu Australii” 1998–1999, nr 3.
- Olejniczak K., *Ku diagnozie polskiej administracji rządowej. Kontekst, potrzeby informacyjne, perspektywy*, „Zarządzanie Publiczne” 2009, nr 1(7).
- Olejniczak K., Domaradzka A., Krzewski A., Lendzion B., Widła Ł., *Polskie ministerstwa jako organizacje uczące się*, "International Journal of Management Reviews" 2009, Vol. 11.
- Peters B.G., Pierre J., *Politicization of the civil service: concepts, causes, consequences* w: B.G. Peters, J. Pierre, *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective. The Quest for Control*, Routledge, London/New York 2004.
- Revolving Doors, Accountability and Transparency – Emerging Regulatory Concerns and Policy Solutions in the Financial Crisis*, OECD, Paris 2009.
- Rydlewski G., *Polityka i administracja w rządach państw członkowskich Unii Europejskiej*, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2006.
- Rydlewski G., *Rządzenie w świecie megazmian*, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2009.

- Rydlewski G., *Systemy administracji publicznej w państwach członkowskich Unii Europejskiej*, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2007.
- Szczerski K., *Porządki biurokratyczne*, Wydawnictwo Księgarnia Akademicka, Kraków 2004.
- Weber M., *Gospodarka i społeczeństwo: zarys socjologii rozumiejącej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002.

